

Mario Švigir\*

UDK 338.984.4(4)(497.5)

Izvorni znanstveni rad

## POLITIKA DRŽAVNE POMOĆI GOSPODARSTVIMA EUROPSKE UNIJE I PREPORUKE ZA HRVATSKU

*Politika državne pomoći uklopljena je u okvir konkurencijske politike u službi povećanja efikasnosti i potencijala jedinstvenog tržišta. Autor je prezentiravši mehanizam definiranja, sredstava ostvarivanja i ciljeve politike državne pomoći u Europskoj uniji, ukazao na neophodnost korištenja te politike za konkretnu korekciju politike rasta i restrukturiranja gospodarstava članica na različitim razinama gospodarskog razvitka.*

### Značenje državne pomoći

Politika saniranja javnih poduzeća sredstvo je izvorne državne pomoći kojima država intervenira na tržištu, da bi pomažući tim poduzećima, sektorima, regijama, ostvarila ciljeve socijalne i političke prirode; primjerice, radi održavanja određene razine zaposlenosti, u uvjetima kad je stupanj iskorištenja kapaciteta na razini države nizak, kad se radi o izbornim godinama, kada je slučaj o osjetljivim regijama<sup>1</sup>. Uz već navedene razloge, motiv saniranja može biti i pomoć poduzećima koja figuriraju kao polovi razvitka u regijama, u kojima se nalaze (velika koncentracija zaposlenosti), da bi se zadržao izvor dohodaka velikog dijela stanovništva te regije.

Sa druge strane gledano, državna je pomoć ujedno direktna i indirektna intervencija u regionalnu i lokalnu tržišnu strukturu. Zato se fenomen državne pomoći u Europskoj Uniji zakonodavno uređuje u sklopu ostalih zakonskih rješenja za sve elemente tzv. konkurencijske politike. Državna je pomoć jedan od "četiri stupa" konkurencijske politike, zajedno uz legislativu koja definira antimonopolsko djelovanje, zbog: aktivnosti povećanja poslovne koncentracije (mergers and

---

\* M. Švigir, znanstveni novak, Institut za međunarodne odnose, Zagreb. Članak primljen u uredništvu: 13. 06. 2001.

<sup>1</sup> U Hrvatskoj su to ratom izrazito pogođene regije, ali može se misliti na depopulirane regije, ili na regije koje su sposobne efikasno lobirati na nacionalnoj razini za svoje razvojne prioritete.

acquisitions, klasičnih monopola i kartelskih sporazuma). Cilj konkurentske politike jest osigurati da tržišta steknu i održavaju fleksibilnost koja im je potrebna u formi dodatnog prostora za inicijativu i inovacije, a u svrhu što efektivnije i dinamičnije alokacije društvenih resursa. Kao takva ima brojne indirektne i direktne dodirne točke s ostalim parcijalnim politikama kao što su: razvojna politika unutarnjeg tržišta, politika usmjerena na rast i konkurentnost, politika razvitka i istraživanja, ekološka politika i politika zaštite potrošača. Njezin je cilj usklađen sa ciljevima nabrojanih politika, a to su: promoviranje harmoničkog i uravnoteženog razvitka gospodarstava EU, održiv i neinflatorni rast koji uvažava okoliš, visok stupanj zaposlenosti i socijalne zaštite, rast životnog standarda i kvalitete života i postizanje društvene i ekonomske kohezije. Konkurencijska politika polazi od potrebe prilagođivanja gospodarstava realnosti globalizacije svjetske proizvodnje i svrha joj je što potpunije iskorištavanje kapaciteta unutarnje trgovine, jer se na razini prosjeka EU u godini 1995. čak 70 % odnosi na trgovinu između zemalja članica EU<sup>2</sup>.

Budući da gospodarsku strukturu jedne zemlje ili jedne ekonomske integracije zajedno čine javna i privatna poduzeća, državna pomoć prvima u obliku sanacije znači indirektan oblik državnih investicija i zadiranje u tržišnu utakmicu (ima efekt suprotan promicanju konkurentnosti na tržištima). Ne mora se ni raditi o podjeli na privatna i javna poduzeća, već isključivo na ona u kojima država intervenira ekonomskom mjerom koju nazivamo državnom pomoći i na ona u kojima ne intervenira. Državna pomoć javnim poduzećima procesom sanacije može se indirektno nazvati investicijama, jer im oslobađa sredstva koja bi inače angažirala za podmirenje postojećeg duga (prema zaposlenima, poslovnim partnerima, bankama ili državi), (a istovremeno im stvara bonitet za dalje poslovanje). Na razini naše stvarnosti to bi značilo da su privatna poduzeća, na koje se stavlja naglasak u dugoročno postularanom procesu socijalne i gospodarske tranzicije, suočena s takvom praksom državnih poduzeća, dok su ona sama upućena na zaduživanje po visokim kamatnim stopama na financijskom tržištu. U isto se vrijeme teško odlučuju na prikupljanje kapitala za poslovne pothvate s nerazvijenog domaćeg tržišta zbog nepostojećeg povjerenja, a sve u atmosferi izostanka direktnih stranih investicija. U kontekstu velikih fiskalnih opterećenja, a da bi se između ostaloga i tim sredstvima proračunske i izvanproračunske prirode financirali njihovi tržišni konkurenti.

Teorijski, ali i kroz praksu najrazvijenijih zemalja, legitimno postojanje državne pomoći nije problematično, već se problematizira definiranje državne pomoći i određivanje kriterija pod kojima se dopušta intervencija u tržišnu strukturu na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Interes je Hrvatske, kao jedne od tranzicijskih zemalja, da određivanjem tih pravila igre dinamizira proces tranzicije u dominantno

---

<sup>2</sup> XXVIth Report on Competition Policy 1996., European Commission, str. 18.

privatno, tržišno gospodarstvo, ali kako bi se i na državu smanjio pritisak sa svih razina (poduzeće, lokalna, regionalna vlast) na odobravanje i dodjelu državne pomoći. U realnosti hrvatskoga gospodarstva trend je upravo suprotan. Zbog sporog provođenja restrukturiranja i slabog pomaka u smislu razvitka, država se odlučila za osnivanje posebnih koordinacija, tj. za nesustavan pristup praksi državne pomoći. Osim unutarnje dimenzije problema, koja govori o poremećaju konkurencije na tržištu, indirektno se radi i o vanjskotrgovinskoj dimenziji toga sredstva ekonomske politike. Državna pomoć, koja se u specifičnom obliku javlja u teoriji industrijskog razvitka, poznatijoj kao “infant industries”<sup>3</sup>, za Hrvatsku je dugoročno teško prihvatljiva, jer je suprotna tranzicijskom imperativu liberalizacije trgovine. Da bi se stvorili kriteriji za nacionalnu politiku i praksu državne pomoći i više je nego korisno analizirati politiku državne pomoći unutar EU, da bi to figuriralo kao teorijsko-praktična osnovica referentna za hrvatski slučaj.

### **Referentnost politike državne pomoći Europske unije za Hrvatsku**

Nepostojanje politike i definiranja državne pomoći u Hrvatskoj i u ostalim tranzicijskim zemljama, a samim time i nepodudarnost pojma s istovjetnim u Europskoj Uniji, polazište je napora da se analiziranjem prakse državne pomoći u EU stvori teorijski prostor za propitivanje pojmova tržišta i države u tranzicijskoj situaciji. Drugim riječima, analiza državne pomoći u EU može poslužiti za produbljivanje razumijevanja pojma tržišta u modernim mješovitim gospodarstvima razvijenih zemalja.

Više je razloga za analizu politike državne pomoći u EU: (a) nepostojanje iskustava tranzicijskih zemalja na koja bi se Hrvatska mogla pozvati pri izradi svoga modela, (b) proces europskih integracija, kao dugoročno usmjerenje Republike Hrvatske, podrazumijeva u desetgodišnjem razdoblju kroz asocijacijski sporazum s EU razdoblje u kojem je potrebno poduzeti značajne napore za harmonizaciju s legislativom i pravilima “ekonomske utakmice” u EU, (c) poboljšanje efikasnosti u dodjeli državne pomoći, s minimalnim gospodarskim popratnim posljedicama i u promoviranju razvitka privatnog sektora pod motom: “isti uvjeti, isto okruženje za sve”.

Razlika u zakonskom određenju i praksi, kada se radi o državnoj pomoći, koje je potrebno uzeti u obzir pri analizi jesu ove: (a) državna je pomoć u legislativi EU definirana kao četvrti dio zakonskog uređenja konkurencijske politike, za koje je na razini Unije zadužena Europska Komisija, (b) državna se pomoć u EU regulira,

---

<sup>3</sup> Mlade industrije, za koje se smatra da moraju biti u prvoj etapi razvitka zaštićene od države dok ne dođu do stupnja u kojem su same sposobne konkurirati u slobodnom tržišnom okruženju vanjskim konkurentima u dobrima koje proizvode.

da država članica ne bi tom pomoći umanjivala obujam unutarnje trgovine i koristi koje slobodna trgovina između zemalja članica u konačnici donosi za svoje potrošače, (c) u EU državna se pomoć odnosi na privatna i javna poduzeća.

Zbog navedenih razloga ne možemo govoriti o potpunoj podudarnosti, ali u uvodnoj razradi problematike više je nego jasno na što nam analiza europske prakse može odgovoriti.

### **Definiranje i praksa državne pomoći; iskustvo Europske unije**

Podaci o državnoj pomoći industrijskom sektoru, prikazani stručnoj i ostaloj javnosti u razdoblju od godine 1990. do 1994. iznose 43 milijarde ECU po godini<sup>4</sup>. Nakon godine 1994. sredstva koja se izdvajaju za državnu pomoć smanjuju se. Takav financijski trend govori o jačanju konkurencijske politike u EU koja je negativno korelirana s financijskim iznosima koja se izdvajaju za državnu pomoć. (tablica 1.).

*Tablica 1.*

#### **IZDVAJANJE ZA DRŽAVNU POMOĆ**

EUR 12/15	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.
Kao % u dodane vrijednosti	3,2	3,8	3,4	2,9	2,7	2,5
U ECU po zaposleniku	1206	1436	1374	1217	1123	1209
U mil. ECU ukupno <sup>5</sup>	39062	44057	41198	37386	34106	34400

*Izvor:* "Sixth Survey on State Aid in EU in the Manufacturing and Certain Other Sectors", E. C., Brussels, 1998. "Seventh Survey on State Aid in EU in the Manufacturing and Certain Other Sectors", E. C., Brussels, 1999.

Trend smanjenja državne pomoći zamjetan je i na razini izdvajanja po zaposleniku. Od godine 1993. do 1997. izdvajanja smanjila su se za 16 %. Ovisno o različitim namjenama i izvršnim mjerama državne pomoći, zemlje Europske Unije značajno se razlikuju. Prosječno izdvajanje u svrhu državne pomoći u zemljama EU u razdoblju od 1995.-1997. iznosilo je 1,2 % bruto društvenog proizvoda EU, odnosno 2,36 % ukupne državne potrošnje EU.

<sup>4</sup> "Fifth Survey on State Aid in the European Union in Manufacturing and Certain Other Sectors", European Commission, Brussels, 1997.

<sup>5</sup> Godišnje vrijednosti u konstantnim cijenama (1995.).

Tablica 2.

IZDVAJANJE ZEMALJA EU ZA DRŽAVNU POMOĆ - IZRAŽENO KAO POSTOTNI  
UDIO U BDPI KAO POSTOTNI UDIO U UKUPNOJ DRŽAVNOJ POTROŠNJI

	% od BDP	% od BDP	% od BDP	% od ukupne državne potrošnje	% od ukupne državne potrošnje	% od ukupne državne potrošnje
	1992.-1994.	1994.-1996.	1995.-1997.	1992.-1994.	1994.-1996.	1995.-1997.
Austrija	-	0,6	0,65	-	1,1	1,22
Belgija	1,5	1,3	1,17	2,8	2,4	2,23
Danska	0,9	0,9	0,89	1,5	1,4	1,48
Njemačka	2,3	1,9	1,64	4,5	3,7	3,32
Grčka	1,3	1,1	0,98	2,4	2,4	2,15
Španjolska	1,1	1,2	1,16	2,4	2,5	2,58
Finska		0,4	0,43	-	0,7	0,76
Francuska	1,2	1,1	1,12	2,3	1,9	2,05
Irska	1,0	0,8	1,1	2,3	2,1	3,15
Italija	2,2	2,0	1,71	4,0	3,8	3,25
Luxemburg	2,1	1,0	0,50	4,6	2,2	1,12
Nizozemska	0,6	0,7	0,61	1,1	1,2	1,19
Portugal	0,8	0,9	0,98	2,0	2,1	2,26
Švedska		0,7	0,76	-	1,1	1,15
Velika Britanija	0,3	0,5	0,52	0,8	1,1	1,17
EUR 12	1,5	1,4	1,20	2,9	2,6	2,36

Izvor: "Sixth Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors", European Commission, Brussels, 1998. Seventh Survey on State Aid in the European Union In the Manufacturing and Certain Other Sectors", European Commission, Brussels, 1999.

Gledano prema pojedinačnim podacima po zemljama, zemlje koje su u devedesetima najviše sredstava izdvajale za državnu pomoć jesu Italija (3,15% ukupne državne potrošnje ili 1,7% BDP) i Njemačka (3,32% ukupne državne potrošnje ili 1,64% BDP-a). Najmanje su, pak, izdvajale Finska (0,7 % ukupne državne potrošnje ili 0,3% BDP) ili Velika Britanija (1,1% ukupne državne potrošnje ili 0,3% BDP). Trend povećanja državne pomoći zamjetan je u Portugalu, gdje je ta pomoć iznosila 0,8% BDP ili 2%, u razdoblju od godine 1992. do 1994. odnosno 0,98 % BDP ili 2,26% ukupne državne potrošnje u razdoblju od godine 1995. do 1997. Sličan je primjer Velike Britanije, gdje je iznos koji je izdvajan za državnu pomoć povećan od 0,3 % BDP na 0,52 % BDP.

### *Zakonsko definiranje državne pomoći*

Državna se pomoć definira<sup>6</sup> kao: (a) korištenje javnog ili državnog dobra po cijeni manjoj od tržišne, (b) slučaj u kojem država plaća veću rentu od tržišne za zemljište, (c) investiranje u infrastrukturu od koje isključivu korist ima samo jedan sektor ili proizvodnja, (d) postojanje javnih fondova namijenjenih financiranju po uvjetima povoljnijima od normalnih tržišnih uvjeta; primjer su dokapitalizacije od države, ali ako je dotok državnog kapitala kombiniran s dotokom kapitala od privatnog investitora uz jednake uvjete i ako te privatne investicije imaju realan značaj, tada se takav slučaj državne intervencije ne smatra državnom pomoći, (e) svaka dotacija koju dodjeljuje centralna, regionalna ili lokalna vlast, jednako kao i svako privatno ili javno tijelo koje je osnovala ili imenovala država da administrira u proces dotiranja konkretne djelatnosti.

Opće mjere ekonomske, socijalne i porezne politike ne smatraju se državnom pomoći, ako se njihovi učinci odnose ravnomjerno na cijelo gospodarstvo. Državna je pomoć u EU usklađena sa zakonodavstvom o konkurenciji, no u posljednjih je nekoliko godina Europska Komisija donijela više odluka o državnoj intervenciji, osobito u okviru priključenja novih triju zemalja članica. Većina te pomoći morala je umanjiti socijalne posljedice restrukturiranja u pojedinim sektorima. Istodobno, Komisija je naglašavala potrebu povećanja kontrole državne pomoći u sektorima koji su bili tradicionalno zaštićeni od međunarodne konkurencije i uključiti u kontrolu neke oblike državne pomoći, koja kao takva nije registrirana u dosadašnjoj praksi. Uzrok povećanju kontrole Europska Komisija ponajprije vidi u osjetljivosti poduzeća prema pomoći koja se upućuje u poduzeća koja su njihovi konkurenti. Publikacija podrobnih informacija o državnoj pomoći u službenim izvorima može biti i osnovica za sudski spor zbog državne pomoći i umanjivanja stupnja konkurencije na tržištu.

Sam pojam državne pomoći heterogeni je termin koji luči različite forme ovisno o njihovom kontekstu i o njihovoj namjeni.

Tako se posebno izdvaja područje državne pomoći koja je namijenjena restrukturiranju. Posebni uvjeti za realizaciju državne pomoći odnose se na poduzeća koja ulaze u neki konkretan plan restrukturiranja. Za nositelje ekonomske politike u tranzicijskim zemljama više je nego korisno predstaviti kriterije kojima se nositelji ekonomske politike EU kod odabira poduzeća za restrukturiranje sa skupom mjera ekonomske politike, koriste u takvim situacijama.

Strukturne promjene u gospodarstvu manje su bolne ako se provode u fazi ekspanzije. No u fazi recesije, kada je logičan aktivniji udio države u "ravananju ciklusa", nije poželjno da države usporavaju proces tržišnog restrukturiranja

---

<sup>6</sup> XXVth Report on Competition Policy 1995", European Commission, Brussels, 1996.

procesom pomoći određenim sektorima ili poduzećima. Stoga se taj zahvat mora promatrati iz perspektive cost benefit analize toga procesa na samo poduzeće i na njegovo okruženje.

Državna je pomoć u sklopu restrukturiranja namijenjena: (a) zadovoljavanju imperativa regionalne i socijalne politike<sup>7</sup>, (b) pomoći poduzećima, zatvaranje kojih bi značajno poremetilo tržišnu strukturu na konkretnom tržištu (bilo da se javlja realna opasnost razvijanja monopola ili oligopola), (c) ako u konačnici potiče razvijanje malih i srednjih poduzeća.

Restrukturiranje prije svega podrazumijeva: (1) racionalizaciju i reorganizaciju djelatnosti poduzeća gašenjem poslovnih aktivnosti koje više nemaju uspjeha na tržištu ili su stvorile dugove, (2) isticanje i jačanje postojećih aktivnosti koje ponovno mogu postići konkurentnost u postojećem tržišnom segmentu, (3) razvijanje i diverzifikaciju novih proizvoda i usluga.

Samo fizičko restrukturiranje (proizvodnog procesa) moralo bi biti kombinirano sa financijskim restrukturiranjem. Plan restrukturiranja mora sadržavati analizu okolnosti u kojima je zadano poduzeće dospjelo u teškoće, analizu tržišne ponude i potražnje dobra koje poduzeće proizvodi, očekivani razvitak poduzeća u kojem se planira intervenirati državnom pomoći i u sklopu toga pretpostavke i prednosti i slabosti poduzeća u kojem država intervenira.

Za nositelje ekonomske politike u tranzicijskim zemljama posebno je zanimljivo razdvajanje termina državne pomoći za restrukturiranje u gore opisanom slučaju od državne pomoći namijenjene spašavanju poduzeća. U našem su okruženju ta dva različita sredstva ekonomske politike ili spojena, kao što ih često poistovjećuju, pa je i termin državne pomoći u konkretnoj poslovnoj situaciji često neadekvatan.

“Spašavanje poduzeća”, pomoć za uspostavljanje likvidnosti u formi garancije zajma i davanjem zajma po normalnim tržišnim uvjetima, klasificira se kao pomoć koja ne smije biti duža od 6 mjeseci. Iznos takve pomoći mora biti ograničen do svote koja je potrebna da održi poduzeće u poslu (pokrivanje troškova nadnica i rutinskih zaliha inputa).

Restrukturiranje, pak, mora osigurati dugoročnu efikasnost i zdravo funkcioniranje poduzeća. Državna pomoć neizostavno je tempirana u razumnom vremenskom roku, a odobrena na osnovi realnih pretpostavki poboljšanja položaja toga poduzeća ili sektora. Financijskim sredstvima državne pomoći prethodi strategija samog poduzeća: interne mjere koje sadrže plan restrukturiranja, a to mora biti zasnovano na stručnim analizama, kao što su analize: kretanja cijena i povećanja potražnje za proizvodima koje poduzeće proizvodi. Iz navedene konstatacije slijedi zaključak da se planom restrukturiranja samo poduzeće mora

---

<sup>7</sup> Uglavnom se odnosi na nerazvijene regije Europske unije.

uključiti u osmišljavanje onoga što želi postići uz pomoć državne pomoći (dati svoj prilog mikroekonomskoj politici restrukturiranja). Kriterij samostalne efikasnosti, kao cilj procesa restrukturiranja, mora biti takav da osposobljava restrukturirano poduzeće da pokriva sve svoje troškove, uključujući promjenu tečaja nacionalne valute i različite financijske troškove i da stvara minimalni povrat na uloženi kapital da bi završetkom razdoblja restrukturiranja završila potreba poduzeća za daljom državnom pomoći.<sup>8</sup>

Državna pomoć uvijek mora biti u funkciji uravnoteženja troškova (širom koncepcijom troškova koja uključuje i eksterne troškove) i koristi od restrukturiranja. Centralna, regionalna ili lokalna državna tijela parcijalnom ekonomskom politikom na nekom prostoru moraju promišljati kako ta sredstva državne pomoći, npr. prerađivačkoj industriji, korespondiraju s ostalim ekonomskim djelatnostima na tom prostoru.

Državna pomoć ne smije dovesti primatelja pomoći u situaciju viška novčanih sredstava koju bi on, npr. upotrijebio za agresivnu marketinšku kampanju koja nije u skladu s politikom tržišne konkurencije u EU.

### *Ciljevi, instrumenti i mjere državne pomoći u Europskoj Uniji*

Na razini EU većina je državne pomoći u razdoblju od godine 1995. do 1997. namijenjena regionalnoj pomoći (57 %), a to znači da je većina državne pomoći upravo usmjerena u regije EU, gdje je životni standard stanovništva niži od prosjeka Unije. Na tzv. horizontalne ciljeve, kao što je državna pomoć namijenjena općenito aktivnostima razvitka i istraživanja, razvitku malih i srednjih poduzeća, kao i razvitku proizvodnji koje imaju veću energetska iskoristivost itd., odnosi se 31 % ukupne državne pomoći, a državna pomoć u smislu pomoći konkretnim sektorima, od kojih je najznačajniji sektor brodogradnje, iznosi 12 %.

---

<sup>8</sup> Upravo da ne bi došlo do infant industries efekta.



Tablica 3.

POSTOTNI UDJELI DRŽAVNE POMOĆI PO NAMJENI, PO ZEMLJAMA EU  
U RAZDOBLJU OD GODINE 1992. DO 1994.

Sektor/funkcija	Belgija	Danska	Njemačka	Grčka	Španjolska	Francuska	Irska	Italija	Luxemburg	Nizozemska	Portugal	Velika Britanija	EUR 12
Horizontalni ciljevi	82	72	15	60	40	44	15	27	30	74	29	35	30
Razvitak i istraživanje	7	30	4	1	11	18	2	2	8	26	3	16	7
Okoliš	1	8	1	0	3	1	0	0	4	6	0	0	1
Mala i srednja poduzeća	15	3	5	12	12	3	5	8	17	6	0	7	6
Trgovina	13	9	0	11	1	19	6	10	1	2	0	7	7
Veća energetska iskoristivost	14	23	2	0	2	0	2	1	0	27	1	0	2
Opće investicije	3	0	0	4	6	2	0	2	0	4	12	3	2
Ostalo	30	0	3	31	5	0	0	3	0	3	12	0	5
Konkretni sektor	3	25	5	19	43	38	11	22	0	11	45	17	17
Brodogradnja	2	21	3	13	12	1	0	2	0	1	1	0	3
Ostalo	1	5	2	6	31	37	11	20	0	10	44	17	14
Regionalni ciljevi	15	3	80	21	16	18	73	50	70	15	26	48	53
Regije - pomoć 92 (3) c	15	3	3	0	13	9	0	2	70	15	0	17	5
Regije - pomoć 92 (3) a	0	0	68	21	4	9	73	48	0	0	26	32	45
Berlin/Zonen d			9										4
Ukupno	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Izvor: "Fifth Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors", European Commission, Brussels, 1997.

U posljednjem razdoblju revizije državne pomoći u EU od godine 1995. do 1997., kao što se vidi iz tablice, nije bilo većih promjena u odnosu na razdoblje od 1992. do 1994. tek je za tri posto veći udio regionalne pomoći na štetu izdvajanja za pomoć konkretnim sektorima.

Tablica 4.

## POSTOTNI UDJELI DRŽAVNE POMOĆI PO NAMJENI, PO ZEMLJAMA U RAZDOBLJU OD 1995. DO GODINE 1997.

Sektor/funkcija	Austrija	Belgija	Danska	Njemačka	Grčka	Španjolska	Finska	Francuska	Irska	Italija	Luxemburg	Nizozemska	Portugal	Švedska	Velika Britanija	EUR 15
Horizontalni ciljevi	68	47	85	24	0	22	71	57	26	24	27	75	20	29	24	31
Razvitak i istraživanje	25	13	25	9	0	7	35	28	5	3	7	21	3	9	9	10
Okoliš	9	1	13	1	0	1	2	1	0	0	3	9	0	4	0	1
Mala i srednja poduzeća	15	18	4	6	0	9	19	7	14	7	17	3	1	14	9	7
Trgovina	0	2	7	0	0	0	11	5	1	3	1	3	0	0	5	2
Ušteda energije	1	0	37	2	0	1	3	1	0	1	0	34	1	3	0	3
Ostali ciljevi	19	14	0	5	0	3	2	15	5	11	0	4	15	0	0	8
Konkretni sektori	8	22	13	5	0	65	9	9	39	6	2	11	22	18	13	12
Brodogradnja	0	0	9	4	0	21	7	1	0	2	0	8	3	0	1	4
Ostali sektori	8	22	4	2	0	44	2	8	39	4	2	3	19	18	12	8
Regionalni ciljevi	24	30	2	71	100	13	20	34	35	69	71	14	58	53	63	57
Regije 92 (3)c	18	30	2	5	0	8	20	22	0	2	71	14	0	53	39	9
Regije 92 (3) a	7	0	0	66	100	5	0	12	35	67	0	0	58	0	24	48
Ukupno	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Izvor: "Seventh Survey On State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors", European Commission, Brussels, 1999.

U Austriji horizontalna pomoć predstavlja najznačajniju kategoriju državne pomoći, i to osobito namijenjena programima razvitka i istraživanja, zaštite okoliša i razvitka srednjih i malih poduzeća.

U Belgiji je, u razdoblju od godine 1992. do 1994., većina državne pomoći bila horizontalna (82%), i to najvećim dijelom za razvitak malih i srednjih poduzeća i za razvitak proizvodnji koje imaju bolju iskoristivost energije. Pomoć specifičnim sektorima u iznosu od 3% mala je, ali je regionalna pomoć (15%) poprilično visoka, ako se uzme u obzir da Belgija nema regije sa standardom manjim od europskoga prosjeka. U razdoblju od 1994. do 1996. udio horizontalne pomoći smanjen je na 47%, a značajno su povećani udjeli pomoći konkretnim sektorima (22%) i za 15 postotnih bodova povećan je udio regionalne pomoći.

U Danskoj je u razdoblju od godine 1995. do 1997. bilo 84 % državne pomoći namijenjeno horizontalnoj pomoći (to je povećanje u odnosu na prethodni udio za 13 postotnih bodova) a odnosi se najvećim dijelom na pomoć za razvitak i istraživanja i za razvijanje proizvodnji koje imaju bolju iskoristivost energije. Značajna sektorska pomoć od 25% ukupne pomoći u razdoblju 1992.-1994., a koja se odnosila na brodogradnju, smanjena je u razdoblju 1995.-1997. na 13%.

U Njemačkoj je horizontalna pomoć relativno mala (24%). Najznačajnije su kategorije regionalna pomoć (71%), i to za regije koje već otprije primaju državnu pomoć<sup>9</sup> i državna pomoć, koja se usmjeruje u bivšu Istočnu Njemačku, u trendu je lagano smanjenje u odnosu na udio od 80% iz godine 1992.

U Grčkoj su se u devedesetima dogodile značajne promjene udjela u namjeni državne pomoći. Od godine 1992. do 1996. udio horizontalne pomoći smanjen je sa 60% na 30%, isto kao i udio sektorske pomoći sa 19% na 3%, ali je istodobno povećan udio regionalne pomoći sa 21% na 66%. U godini 1997. cjelokupna je državna pomoć bila namijenjena razvitku regija.

U Španjolskoj je smanjem udio državne pomoći za horizontalne ciljeve (od 40% na 22%); a to je udio koji je bio namijenjen razvitku srednjih i malih poduzeća i razvitku i istraživanju. Sektorska pomoć, koja iznosi 65% ukupne državne pomoći u Španjolskoj u razdoblju od 1992. do 1997. povećana je za 22 postotna boda, pa je to i najznačajnija državna pomoć sektorima u EU.

U Finskoj je udio horizontalne državne pomoći u ukupnoj pomoći 71 %, a za regionalnu se državnu pomoć odvaja 20 % ukupne državne pomoći.

U Francuskoj je u devedesetima povećana državna pomoć namijenjena postizanju horizontalnih i regionalnih ciljeva, ona je u razdoblju 1995.-1997. iznosila

---

<sup>9</sup> Berlin (Ost. Stadtbez.), Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

57% odnosno 34%. istodobno je smanjen udio državne pomoći namijenjen konkretnim sektorima sa 38% na 9%.

U Irskoj je godine 1992. bio najznačajniji udio regionalne pomoći od 73%. Dvije godine poslije taj udio iznosi 56%, a godine 1997. tek 35%. Istodobno je državna pomoć namijenjena razvitku konkretnih gospodarskih sektora povećana do udjela od 39%.

U Luxemburgu se u razdoblju 1995.-1997. na regionalnu pomoć odnosilo 71 % državne pomoći.

U Italiji se na horizontalnu pomoć, u razdoblju 1995.-1997., odnosilo 24 %, slijedi udio od 6 %, a odnosi se na pomoć konkretnim sektorima, a 69 % pomoći odnosi na regionalnu pomoć, osobito za regiju Mezzogiorno.

Nizozemska je, kad se radi o trendovima državne pomoći, klasičan primjer razvijene industrijske zemlje EU. Ipak, u Nizozemskoj je u promatranim razdobljima zabilježena najveća stabilnost strukture državne pomoći. Najznačajnija je horizontalna pomoć (75 %), od čega se većina odnosi na pomoć srednjim i malim poduzećima i proizvodnjama koje imaju bolju iskoristivost energije.

U Portugalu se, u razdoblju 1994.-1996., čak 52% državne pomoći odnosilo na pomoć industrijskim sektorima (to je povećanje u odnosu na 1992.-1994., kada je taj udio iznosio 45%), a regionalna je pomoć 24%, što i nije značajan udio, jer se po mišljenju Europske Komisije cijeli teritorij Portugala može razmatrati kao nerazvijena regija unutar EU. U razdoblju 1995.-1997. najznačajnija kategorija državne pomoći u iznosu od 58% odnosila se na regionalnu pomoć.

U Velikoj Britaniji također se većina državne pomoći odnosi na regionalnu pomoć (63%) većina koje je namijenjena Sjevernoj Irskoj. Slična je situacija sa Švedskom, gdje je 53% državne pomoći regionalna pomoć.

### ***Instrumenti i mjere državne politike u EU***

Kada postoje klasificirani ciljevi, tada je za sljedeći korak potrebno analizirati sredstva, instrumente i mjere kojima se realiziraju ciljevi državne pomoći u EU.

Tablica 5.

RAZDIOBA PREMA MJERAMA DRŽAVNE POMOĆI, KAO % OD UKUPNE  
POMOĆI, PO ZEMLJAMA U RAZDOBLJU IZMEĐU GODINA 1992.-1994.

	Dotacije	Porezna izuzeća	Udio u kapitalu	Meki zajmovi	Odgoda poreza	Garancije	Ukupno
Belgija	37	45	1	9	0	8	100
Danska	94	2	0	3	0	1	100
Njemačka	41	25	0	21	1	11	100
Grčka	54	20	0	13	0	13	100
Španjolska	86	0	0	12	0	2	100
Francuska	46	19	12	5	2	15	100
Irska	79	6	8	3	0	3	100
Italija	42	38	14	5	0	0	100
Luxemburg	93	0	0	7	0	0	100
Nizozemska	78	13	0	2	0	7	100
Portugal	72	21	0	1	0	5	100
Velika Britanija	87	6	0	2	1	4	100
EUR 12	48	26	6	12	1	8	100

Izvor: "Fifth Survey on State Aid in European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors", European Commission, Brussels, 1997.

Tablica 6.

RAZDIOBA PREMA MJERAMA DRŽAVNE POMOĆI, KAO % OD UKUPNE  
POMOĆI PO ZEMLJAMA ZA RAZDOBLJE 1995.-1997.

	Dotacije	Porezna izuzeća	Udio u kapitalu	Meki zajmovi	Odgoda poreza	Garancije	Ukupno
Austrija	79	0	0	15	0	7	100
Belgija	57	33	1	4	0	4	100
Danska	84	9	0	6	0	1	100
Njemačka	53	14	1	24	2	5	100
Grčka	96	0	0	4	0	0	100
Španjolska	88	0	3	9	0	0	100
Finska	83	3	0	13	0	1	100
Francuska	30	40	14	10	1	5	100
Irska	93	0	0	1	0	5	100
Italija	50	41	5	4	0	0	100
Luxemburg	92	6	0	2	0	0	100
Nizozemska	70	23	0	4	0	2	100
Portugal	41	56	0	3	0	0	100
Švedska	66	16	2	16	0	0	100
Velika Britanija	89	5	0	1	1	4	100
EUR 15	56	24	4	13	1	3	100

Izvor: "Seventh Survey on State Aid In European Union, In Manufacturing and Certain Other Sectors", European Commision, Brussels, 1999.

Struktura mjera ekonomske politike kojima se realizira državna pomoć u razdoblju 1995.-1997. u zemljama EU, sačinjena je od:

- (1) Dotacija na koje se odnosi 56% ukupne državne pomoći, što je poboljšanje u odnosu na razdoblje 1992.-1994., kad je udio dotacija bio 48% i porezna izuzeća koja predstavljaju 23% ukupne državne pomoći. Obje su mjere najznačajnija kategorija u strukturi mjera državne pomoći, ponajprije zbog fleksibilnosti tih mjera, za koje nije potrebna komplicirana parlamentarna i administrativna procedura odobrenja i mijenjanja.
- (2) Državni udio u kapitalu (4 % ukupne pomoći, što je pogoršanje u odnosu na razdoblje 1992.-1994., kada je ekonomska mjera državnog udjela u kapitalu iznosila 6 %).
- (3) Zajmovi po nižim kamatnim stopama (13%) i porezne odgode (1%).
- (4) Državne garancije, koje se uglavnom koriste kod spašavanja i restrukturiranja poduzeća i u podupiranju razvitka malih i srednjih poduzeća<sup>10</sup>, a smanjene su u promatranome razdoblju od 8 % na 3%.

Pretežit izvor financiranja državne pomoći nabrojenim mjerama jesu budžetski rashodi (veći od 70%), a manji se dio odnosi na porezne rashode; porezne rabate i odgode.

Kao što se vidi iz tablice 6. dotacije (57%) i porezna izuzeća (23%) najkorištenije su mjere državne pomoći. Osobito dotacije, jer su veoma fleksibilan instrument ekonomske politike, za odobravanje kojeg nije potrebna komplicirana parlamentarna procedura, kao što je to slučaj kod većine mjera u oblasti porezne politike. Zajmovi po kamatnim stopama manjima od tržišnih (14%) značajna su forma državne pomoći u Njemačkoj, Francuskoj i Švedskoj. Instrument garancija (8%) koristi se uglavnom u sklopu planova spašavanja i restrukturiranja poduzeća i razvitka malih i srednjih poduzeća. Značajan je instrument za podupiranje navedenih ciljeva osobito u Francuskoj, u Irskoj i u Grčkoj.

## Zaključak

Politika državne pomoći u zemljama Europske unije uklopljena je u okvir konkurencijske politike zajedno s ostalim parcijalnim ekonomskim politikama u službi povećanja efikasnosti i potencijala jedinstvenog tržišta Unije. Sukladno s potrebom povećanja konkurentnosti gospodarstva Unije smanjuju se od sredine devedesetih godina i iznosi koji države članice EU kumulativno usmjeravaju u gospodarstvo državne pomoći. U godini 1997. u prosjeku se 2,4 % ukupne držav-

---

<sup>10</sup> Značajni u Grčkoj, Njemačkoj i Francuskoj.

ne potrošnje ili 1,2 % BDP Europske unije odnosilo na državnu pomoć. Najveći dio te pomoći namijenjen je nerazvijenim regijama Europske unije (57 %) kojima, primjerice, pripadaju cijele zemlje: Portugal i Grčka. Trećina državne pomoći odnosi se na tzv. horizontalne ciljeve: podupiranje razvitka i istraživanja proizvodnji koje štite okoliš ili imaju veću energetska iskoristivost itd., a manje je od dvadeset posto državne pomoći usmjereno u konkretne proizvodne ili u uslužne sektore. Razdioba državne pomoći značajno se razlikuje od zemlje do zemlje. Najrelevantnija činjenica za tranzicijske zemlje - potencijalne i postojeće pristupnice EU - svakako je postojanje obrasca državne pomoći u EU, koji prikazuje da se namjena državne pomoći u zemljama članicama EU mijenja sukladno sa stupnjem njihova razvitka, ali i sukladno s potrebom restrukturiranja nekog konkretnog gospodarskog sektora. Tako, na primjer, najveći dio, ne samo regionalne pomoći, već i pomoći industrijskim sektorima i postoji kod, u odnosu na prosjek EU, slabije razvijenih, a istodobno "novijih" članica EU, poput Španjolske. Zemlja koja je prošla sličan ciklus jest i Irska; u Hrvatskoj često spominjana kao dobar primjer male zemlje u EU koja se uspješno prilagodila globalnim uvjetima konkurentnosti. Sa druge strane, u podgrupi razvijenijih zemalja EU, poput Nizozemske ili Austrije, najveći udio državne pomoći namijenjen je horizontalnim ciljevima. Većina državne pomoći u Europskoj Uniji realizira se novčanim dotacijama nakon čega slijede porezna izuzeća. Pogodnost dotacija očituje se prije svega u njihovoj fleksibilnosti, točnije za njihovo aktiviranje nije potrebna komplicirana procedura odobrenja. Pretežiti izvor financiranja navedenih mjera, i to oko 70 %, su budžetski rashodi, a manji se dio odnosi na porezne rabate i odgode.

Za Hrvatsku je analiza politike državne pomoći instruktivna i u smislu priloga redefiniranja tranzicijske uloge države u sferi tekuće i razvojne gospodarske politike, a tako i boljeg razumijevanja pojma i funkcioniranja tržišta u razvijenim mješovitim gospodarstvima. Činjenica aktivne uloge državne pomoći u slabije razvijenim gospodarstvima EU za Hrvatsku je od presudnog značenja, jer govori o evolutivnom pristupu tržišnim instrumentima i tempu restrukturiranja u kojem država mora sama sudjelovati, prethodno ga vremenski definiravši. Između ostaloga, radi se o pobijanju ekonomske politike i mjera koje su proizašle iz koncepcije s početka devedesetih koja je u osnovi imala tezu da se bivša više ili manje centralno upravljana gospodarstva moraju ubrzano i potpuno privatizirati uz potpunu liberalizaciju gospodarskih tijekova, i sukladno s time restrukturiranje prepustiti globalnom tržištu. Istodobno unutar priprema za predstojeće integracije u CEFTU ili Europsku Uniju državna će se pomoć morati definirati, jer kršenje pravila koja definiraju opravdanost i neopravdanost politike državne pomoći mogu služiti kao osnova za sudski spor koji podižu ekonomski subjekti u namjeri da dokažu štetnost takvog angažmana države za njihovu poziciju na tržištu. Dalje, sustavno bi praćenje državne pomoći i izgradnja dugoročnih i preciznih kriterija za nju, značilo i smanjenje konstantnog pritiska na centralnu državu sa zahtjevima za državnu pomoć. Na taj bi se način



izbjegavao “palijativni” pristup državne intervencije u gospodarsku strukturu; osnivanje različitih interventnih koordinacijskih tijela koja su kratkoga daha, skupa su i privremena tijela. U makroekonomskom kontekstu koji počiva na prognozama stagnacije bruto domaćeg proizvoda slabljenja domaće potrošnje i stagnacije vanjske potražnje za hrvatskim izvozom, potreba daljnjeg restrukturiranja i uloga države u tom procesu, mora se sagledati kroz strogo lučenje državne pomoći poduzećima kojima je potrebno “spašavanje”, (što onda znači davanje pomoći do 6 mjeseci u obliku garancija i zajmova i pomoći za uspostavljanje likvidnosti) od državne pomoći s dugoročnim ciljevima (regionalne nerazvijenosti ili, pak, za horizontalne ciljeve) i mjerama koje se zahtijevaju u tim slučajevima. Naposljetku kao što sugeriraju nalazi analize državne pomoći u Europskoj uniji državna se pomoć u tranzicijskoj zemlji poput Hrvatske mora definirati i tretirati kao korektivno sredstvo politike rasta i restrukturiranja, a nikako kao njihov supstitut.

#### LITERATURA:

1. *Bollino, Andrea C.*: “Industrial Policy; A Review of European Approaches”, Adams i Klein, 1985.
2. “Competition Policy Newsletter”, No. 1. February 1999.
3. *Gabrisch, Hubert*: “Advantages and drawbacks of EU membership - The structural dimension”, Comparative Economic Studies, Flushing, Fall 1998.
4. *Krugman, R. Paul.*: “Making Sence of the Competitiveness Debate”, Oxford Review of Economic Policy”, 1996.
5. “Fift Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors”, European Commission, Brussels, 1997.
6. “Sixth Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors”, European Commission, Brussels, 1998.
7. “Seventh Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors”, European Commission, Brussels, 1999.
8. XXVth Report on Competition Policy 1995., European Commission, Luxemburg, 1996.
9. XXVIth Report on Competition Policy 1996., European Commission, Luxemburg, 1997.
10. CD European Competition Law, Ellis Publications, Maastricht, 1998.
11. Server Europa, <http://europa.eu.int/comm/dg04/public.htm>
12. Server Europa, <http://europa.eu.int/scodplus/leg/en/Ivb.htm>

## GOVERNMENT ASSISTANCE POLICY TO ECONOMIES OF THE EUROPEAN UNION AND RECOMMENDATIONS FOR CROATIA

### Summary

Government assistance policy has been incorporated into competitiveness policy with the aim to increase efficiency and potential of united market. Presenting the mechanism of definition, means of realization and goals of government assistance policy, the author suggested indispensability of usage of this policy for concrete correction of growth policy and economy restructuring of members on various levels of economic development.

The largest part of government assistance in EU is assigned to decrease of regional developmental disparities and sectoral interventions for younger and non-developed members of the Union, while in a subgroup of developed members of EU the majority of government assistance is assigned for so-called horizontal goals. The fact of active policy of government assistance in less developed economies of EU has crucial significance for Croatia, because it talks about evolutionary approach to market instruments as well as about restructuring rate in which a state must participate preliminary defining it in terms of time. Systematic inclusion of government assistance into structural policy of the Republic of Croatia on the way of European integrations and development of long-term and precise criteria for the same would mean decrease of constant pressure from economy to central state with demands for help. At the same time, economic policy must use its prerogatives to get out of stagnation, because all processes correlated to admission into WTO, CEFTA, and EU are the aim and long-term corrective of economic development of Croatia, but not the complex of measures for exit from economic crisis.